



Parques Nacionales Naturales de Colombia



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **20131300000016**

Fecha: **2013-02-27**

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá D.C.,

Señor
CRISTIAN RODRIGUEZ MARTINEZ
cristian.rodriguez@invercoal.com

Asunto: Compatibilidad de áreas protegidas con reservas forestales/sustracción de zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959/Licencias ambientales para proyectos, obras o actividades en áreas superpuestas.

Estimado señor.

Atendiendo a su solicitud de consulta sobre la compatibilidad de áreas protegidas (DMI) con zonas de reservas forestales de Ley 2 de 1959, en el marco de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP–, y teniendo en cuenta el ámbito de competencia de Parques Nacionales Naturales como Coordinador del SINAP conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010 y las funciones propias que corresponden a la Oficina Asesora Jurídica establecidas en el artículo 10 del Decreto 3572 de 2011, se procede a dar respuesta en los siguientes términos:

En la solicitud de concepto de la referencia, usted plantea las siguientes inquietudes:

“(...) es incompatible o existe prohibición legal de declarar Áreas Protegidas en zonas de Reserva Forestal de ley 2 del año 1959 (Caso DRMI los Yariquies) o si debe mediar sustracción previa de la reserva Forestal a fin de Desarrollar las actividades que la CAS disponga mediante Licencia Ambiental en tal distrito, una vez surtido el Proceso Licenciatorio de la CAS.”

Revisado el tema, es pertinente aclarar que la función encomendada a esta Oficina, en concordancia con lo normado por el Código Contencioso Administrativo, permite emitir conceptos de carácter general y abstracto con el fin de unificar los criterios jurídicos que la Entidad bajo una interpretación rigurosa y sistemática de la ley, aplica en desarrollo de la facultad legal. Bajo ese entendido se abordaran las preguntas formuladas de manera general y abstracta y no de manera particular.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Problemas Jurídicos:

1. *¿Es jurídicamente posible la declaratoria de distritos de manejo integrado en zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959?*
2. *¿Es necesario realizar sustracción de áreas de reservas forestales de Ley 2 de 1959, si se pretende declarar áreas protegidas en estas zonas?*
3. *Pueden realizarse actividades amparadas en una licencia ambiental a desarrollar en un Distrito de Manejo Integrado superpuesto con una zona de reserva forestal de ley 2 de 1959, si dichas actividades no son compatibles con esta figura de conservación?*

Marco Normativo:

- Ley 2 de 1959
- Decreto Ley 2811 de 1974
- Ley 99 de 1993
- Ley 685 de 2001
- Decreto 2372 de 2010
- Decreto 3570 de 2011
- Ley 1450 de 2011
- Resolución 1526 de 2012

Interpretación Jurídica:

1. *¿Es jurídicamente posible la declaratoria de distritos de manejo integrado en zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959?*

Como primera medida es importante recordar que las siete (7) grandes Reservas Forestales a que se refiere el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, se establecieron **“Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”**, con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953.

Lo anterior nos indica que en las Reservas Forestales a que se refiere el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, fueron creadas con dos objetivos: Conservar los bosques en estricto sentido y para el desarrollo de la economía forestal, para lo cual se deberán tener en cuenta los parámetros previamente establecidos por el gobierno nacional, bajo criterios de sostenibilidad.

Por otro lado, a través de los artículos 202 y siguientes del Código de Recursos Naturales Renovables se reguló lo concerniente a las áreas forestales y las áreas de reserva forestal, señalando que tanto



Parques Nacionales Naturales de Colombia

unas como otras, podrían ser protectoras, productoras y protectoras-productoras, categoría esta última que desapareció en virtud de lo dispuesto a través del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011.

De igual forma, es importante recordar que a través del Decreto 877 de 1976 “por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”, se dispuso:

“Artículo 2o. En las áreas de reserva forestal sólo podrá permitirse el aprovechamiento persistente de los bosques.

Artículo 3o. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se considera dividido en las áreas de reserva forestal establecidas por las leyes 52 de 1948 y 2a de 1959 y los decretos 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad.

Se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

Artículo 4o. Para otorgar un permiso único será necesaria la sustracción previa de la reserva forestal del área en donde se pretenda adelantar el aprovechamiento.

Para dicha sustracción se requiere la solicitud previa (...).”

De acuerdo con lo anterior, se tiene que tal y como se expuso anteriormente, en las reservas forestales es factible realizar aprovechamientos persistentes de los bosques allí presentes, salvo las áreas de reserva forestal protectoras, donde sólo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque, conforme a los artículos 204, 206 y 207 del Decreto Ley 2811 de 1974. Esto sin perjuicio de que el Ministerio de Ambiente, regule los usos que se permiten en estas áreas, conforme a lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010 y el artículo 204 de la Ley 1450 de 2010.

De igual forma, prevé el Decreto 877 de 1976 que en el caso que se pretenda efectuar un aprovechamiento forestal único en áreas de reserva forestal, se debe solicitar ante la autoridad competente la correspondiente sustracción del área a intervenir, tal y como lo dispone el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, el párrafo 1 del artículo 12 del Decreto 1791 de 1996 y la Resolución No. 1526 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, las “Áreas de Reserva Forestal Protectoras”, que son aquellas que bajo esa connotación y denominación fueron declaradas por las autoridades competentes, tales como el Ministerio de la Economía Nacional, el Inderena y Ministerio de Agricultura, así como otras áreas y ecosistemas estratégicos, **no pueden ser sustraídas para adelantar actividades mineras (tanto las nacionales,**



Parques Nacionales Naturales de Colombia

como las de carácter regional), en virtud de lo previsto por el artículo 34 del Código de Minas y del párrafo 1 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011.

La necesidad de zonificar y ordenar las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1 de la Ley 2 de 1959 y determinar qué áreas deben estar dirigidas a la conservación estricta y cuales al aprovechamiento forestal racional, persistente o sostenible, ha estado presente desde la misma Ley 2 de 1959 en su artículo 3 como vimos previamente; posteriormente esa obligación ha sido reiterada a través de la declarada inexecutable Ley 1021 de 2002, la Ley 1382 de 2019 y más recientemente la Ley 1450 de 2011. En la actualidad este Ministerio se encuentra trabajando en la ordenación ambiental de las siete Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2da de 1959. Producto de la zonificación y ordenamiento que se realice se determinará qué áreas son protectoras y cuales productoras y se tomarán las demás medidas a que haya lugar conforme al marco normativo que regula la materia y la información que arrojen los estudios que se están realizando.

Por su parte, el Decreto 2372 de 2010 “Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones” define las áreas protegidas en los siguientes términos:

“Artículo 2. Definiciones.

Para efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

a) Área protegida: Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.” (Llamado fuera de texto).

Así las cosas, la norma establece claramente **la conservación** como objetivo específico de las áreas protegidas.

Ahora bien, respecto a los Distritos de Manejo Integrado, prevé el citado Decreto 2372 de 2010 en su artículo 14 lo siguiente:

“Artículo 14. Distritos de manejo integrado

Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute. (...)

Respecto al tema de la prohibición de superposición de categorías de manejo de áreas públicas, es importante aclarar que dicho fenómeno se encuentra establecido por el artículo 26 del Decreto 2372 de



Parques Nacionales Naturales de Colombia

2010, estableciendo la imposibilidad de superponer categorías de un **área protegida nacional** con un **área regional**, siendo necesario recordar que tal y como lo dispone el artículo 22 ibidem, las zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 **no** son consideradas como áreas protegidas sino como estrategias de conservación *in situ*, motivo por el cual tal incompatibilidad no es aplicable para el caso objeto de estudio (zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959 y Distritos de Manejo Integrado).

Asimismo, el artículo 5 de la Resolución 1526 de 2012 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **presupone la posibilidad de superposición de áreas protegidas con zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959**, al señalar:

“Artículo 5. Declaratoria de áreas protegidas. En el caso de que se considere la declaración de áreas protegidas regionales por parte de las autoridades ambientales competentes, dentro de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 o en las áreas sustraídas de estas reservas por el Ministerio para el desarrollo de proyectos de utilidad pública o interés social, las autoridades ambientales deberán enviar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios que sustentan dicha declaratoria, para su aprobación.” (Llamado fuera de texto).

Así las cosas, de las citadas normas se deduce que tanto las zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 como los Distritos de Manejo Integrado cuentan con un mismo objetivo como es el de la conservación, considerando además que no existe restricción legal que prohíba la superposición de éstas dos figuras jurídicas, se concluye que efectivamente pueden crearse Distritos de Manejo Integrado sobre zonas de reservas forestales de Ley 2 de 1959, siempre y cuando los fines para los cuales se declare el área protegida sean afines con los objetivos previstos para tales zonas, caso contrario, corresponderá la solicitud de la respectiva sustracción, en los términos que señala la Resolución 1526 de 2012, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tal y como lo veremos en el siguiente punto.

2. ¿Es necesario realizar sustracción de áreas de reservas forestales de Ley 2 de 1959, si se pretende declarar áreas protegidas o desarrollar usos y actividades diferentes al aprovechamiento racional de los bosques en estas zonas?

Como primera medida, resulta conveniente recordar que en virtud de lo señalado por el artículo 11 del Decreto 2820 de 2010, corresponde al ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, evaluar las solicitudes y adoptar la decisión respecto de la sustracción de las reservas forestales nacionales para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social.

Respecto a la procedencia de la sustracción de las zonas de reservas forestales de Ley 2 de 1959, debemos tener en cuenta dos situaciones: cuando se trate de declaratoria de áreas protegidas, y cuando se trate de una sustracción con fin de desarrollar usos y actividades diferentes al aprovechamiento racional de los bosques.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Para aquellos eventos en los cuales se pretenda declarar un área protegida, la Resolución expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible No. 1526 de 2012 *“Por la cual se establecen los requisitos y procedimientos para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones.”*, en su artículo 5 prevé:

“Artículo 5°. Declaratoria de áreas protegidas. En el caso de que se considere la declaración de áreas protegidas regionales por parte de las autoridades ambientales competentes, dentro de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 o en las áreas sustraídas de estas reservas por el Ministerio para el desarrollo de proyectos de utilidad pública o interés social, las autoridades ambientales deberán enviar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios que sustentan dicha declaratoria, para su aprobación.”

Las zonas que sean sustraídas de las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959 mantendrán la destinación para la cual se tomó la decisión de sustracción.” (Llamado fuera de texto).

De esta manera, si bien la norma en cita no lo expresa con suficiente claridad, de la interpretación de la misma se entiende que en aquellos eventos en los cuales se **pretenda declarar áreas protegidas al interior de zonas de reservas forestales de Ley 2 de 1959**¹, la autoridad ambiental competente deberá remitir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios que sirven de sustento para la declaratoria, siendo este Ministerio quien una vez realizado el análisis correspondiente, aprobará o no los estudios que sustentan la respectiva declaratoria.

Lo anterior, con base en el Decreto 3570 de 2011² y la Resolución 1526 de 2012³, en virtud de los cuales, es función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizar la sustracción de las áreas de reserva forestal nacional, cuando de los estudios técnicos realizados se concluya la viabilidad para efectuarlo.

Ahora bien, si lo que se pretende es realizar actividades diferentes al aprovechamiento racional de los bosques en zonas de reservas forestales (actividades que pueden estar amparadas en el plan de manejo del área protegida pero que no resultan compatibles con las zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959), deberá previamente realizarse la respectiva sustracción de dicha reserva, tal y como lo dispone el artículo 210 del Código de Recursos Naturales, el cual prevé:

¹ Si bien el artículo 5 de la Resolución 1526 de 2012 no señala de manera expresa la posibilidad de declarar áreas protegidas al interior de zonas de reservas forestales de Ley 2, de su redacción se concluye la posibilidad de superponer estas dos figuras de conservación.

² Artículo 2, numeral 14.

³ Artículo 2.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

“ARTICULO 210. Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.”

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.” (Llamado fuera de texto).

Siendo esta la intención, se deberá tener en cuenta los procedimientos y requisitos establecidos para la sustracción de áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2 de 1959, que para el efecto dispuso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución No. 629 de 2012, tal y como ya se manifestó.

3. Pueden realizarse actividades amparadas en una licencia ambiental a desarrollar en un Distrito de Manejo Integrado superpuesto con una zona de reserva forestal de ley 2 de 1959, si dichas actividades no son compatibles con esta figura de conservación?

Tal y como se ha venido manifestando, nuestra normatividad de ninguna manera prohíbe la superposición de una zona de reserva forestal de ley 2 de 1959 con un Distrito de Manejo Integrado.

No obstante lo anterior, resulta necesario señalar que tal superposición tan solo es posible en los eventos en que los proyectos, obras o actividades a desarrollar en el Distrito de Manejo Integrado resulten compatibles con la figura de reserva forestal de Ley 2 de 1959. Al respecto es necesario aclarar, que en aquellos eventos en los cuales no exista tal compatibilidad, deberá adelantarse la sustracción de la zona de reserva forestal ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los términos previstos por la Resolución 1526 de 2012, independientemente de que se haya otorgado la respectiva licencia ambiental por la autoridad competente, para el proyecto, obra o actividad que se pretende desarrollar, para lo cual se deberá considerar la prohibición prevista por el artículo 34 del Código de Minas en concordancia con el parágrafo 1 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2010.

De esta manera, esperamos haber resuelto sus inquietudes.

Atentamente,

TRAMITADO

CONSTANZA ATUESTA CEPEDA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto JECHROD